



► RADNE BILJEŽNICE **SOCIJALDEMOKRACIJE**

Alexander Petring i Christian Kellermann
**Nove opcije za europsku ekonomsku
i socijalnu politiku**

Zagreb, rujan 2006., broj 5

Socijaldemokracija nije samo velika politička i stranačka opcija kojoj su privrženi milijuni ljudi u Europi i svijetu. Socijaldemokracija je i jedna od globalnih društveno-teorijskih i znanstveno-istraživačkih te svjetonazorskih orijentacija. Izazovi i odgovori socijaldemokracije, njene vrijednosti i njen položaj u svijetu koji se mijenja, predmet su mnogih istraživanja i rasprava - ekonomista, sociologa, povjesničara, politologa i drugih.

Posebno su aktualna pitanja vezana uz probleme širenja i razvijanja demokratskih političkih modela, integracije starih i novih europskih i tranzicijskih država i društava, njihovih razvojnih agensa, globalnog tržišta i socijalne države, političkih i socijalnih perspektiva uopće. Nova pitanja i dileme često traže složenija razmatranja i kvalitetnije odgovore; ona traže i novo učenje i novo informiranje - otvaranje jedne radne bilježnice.

Radne bilježnice socijaldemokracije objavljuju se kao svesci u kojima njihovi izdavači, zaklada Friedrich Ebert Stiftung i udruga Novo društvo, žele zainteresirane čitatelje obavijestiti o aktualnim raspravama, temama i gledištima u svijetu socijaldemokracije.

Pojedini svesci ne iscrpljuju sistematski pojedine probleme, nego ukazuju na različita gledišta i mogućnosti njihova osmišljenijeg političkog postavljanja i rješavanja. Oni će, kako vjerujemo, postupno dati svojevrstu panoramu članaka i rasprava, istraživanja i ogleđa koji zaukupljaju socijaldemokraciju - na način radne bilježnice u kojoj su i vlastite bilješke čitatelja skice za njegovo moguće zalaganje i djelovanje.

Antun Vujić

Bilješka U ovom kratkom, sintetskom članku, autori analiziraju 11 područja političkog djelovanja u Europskoj Uniji. Ta područja kao posebne politike (policy) tvore ukupnost europske ekonomske i socijalne politike - od ranije dogovoreni načela i ciljeva kao što su Lisabonska strategija iz 2000. ili sam Pakt o stabilnosti i rastu, do konkretnih problema održanja jedinstva aktualne europske monetarne i fiskalne politike na jednoj strani, i heterogenih politika zapošljavanja, plaća i socijalnog dijaloga u pojedinim zemljama na drugoj. Za svako područje pregledno su iznesene kritičke točke i mogući prijedlozi rješenja u odnosu na različita shvaćanja, interese i potrebe pojedinih zemalja ili socijalnih skupina.

Proširenje Europske Unije obnavlja na sve složeniji način pitanje harmonizacije takvih posebnih politika. Javlja se i problem koliko slobode treba ostaviti očekivanjima različitih lokalnih (nacionalnih) zajednica, s obzirom na različite uvjete u kojima treba ostvarivati čak i zajednički utvrđene ciljeve. Kriterij "jedne veličine koja odgovara svima" upitan je već na razini visoko (euro)centralizirane monetarne i fiskalne politike, a postaje sve više disperzivan kada ga treba prenijeti i na politiku socijalnog dijaloga, socijalnu politiku, ili politiku plaća. Tako autori primjećuju da se ne samo korporacijske i političke strukture, nego često i sindikati nalaze u ambivalentnom položaju između načela opće (euro)solidarnosti i nacionalnog rivaliteta. Autorima socijalna država nipošto nije mrtva (kako neki danas misle) – ona se prenijela na ukupnost europskih shvaćanja, te sada traži regulacije i odgovornosti i na nadnacionalnoj razini. U tu razinu solidarnosti, međutim, mnogi nemaju povjerenja. Dosta je rasprostranjeno mišljenje: što dalje od nacionalnih ekonomija, to teže u ostvarivanju socijalnih prava. Hrvatskom čitaocu bit će posebno interesantno pratiti one različitosti pojedinih policy koje proistječu iz različitih prilika "novih" zemalja proširene Unije. Neuspjeli referendum o europskom Ustavu u Francuskoj i Nizozemskoj kao "starim" zemljama daju snažno upozorenje da bogatiji neće olako dopustiti one "harmonizacije" interesa koje idu u prilog sustizanja razvijenih zemalja od strane slabije razvijenih, ako to sustizanje dovodi u pitanje stečene prednosti.

Autori ne donose neke posebne zaključke, ali za svako policy područje daje se sažet prijedlog mogućih reformi. Zaključak je zapravo u potrebi jasnog utvrđivanja razlika interesa pojedinih zemalja i socijalnih grupa. Te je razloge bolje evidentirati nego se praviti kao da ne postoje. Zato oni predlažu izradu svojevrsne stratificirane mape interesa kako bi se deklarativno slaganje koje u praksi zapinje pretvorilo u novi europski konsenzus na bazi priznatih razlika interesa i zajedničkih vrijednosti. Bit će zanimljivo analizirati rezultate najavljenog istraživačkog projekta koji je do sredine 2006. trebao sakupiti i identificirati stajališta velikog broja aktera eurointegracijskih procesa, od viših dužnosnika u vladama, do sindikalnih i stranačkih vođa, te dužnosnika pojedinih relevantnih korporacijskih struktura i ustanova. Radni naslov toga projekta bio je – Kartografija interesa za novi konsenzus. Ovaj rad je metodološki uvod za analiziranje rezultata toga projekta. (A. V.)

U političkim raspravama što se vode diljem Europe svjedoci smo sve veće ambivalentnosti kad je riječ o ekonomskim i socijalnim posljedicama europske integracije. S jedne strane, od Europskoga socijalnog modela očekuje se da osigura zaštitu od učinaka globalizacije i očuva postojeće institucije države blagostanja, a s druge, ljudi se osjećaju ugroženi učincima europske integracije. Krilatice poput izvoza radnih mjesta, poreznog natjecanja i migracije slabo plaćene radne snage koja će oteti radna mjesta zaposlenicima s visokim plaćama prevladavaju u europskome političkom diskursu. U Francuskoj i Nizozemskoj to se nezadovoljstvo izrazilo u neuspjehu ustavnog referenduma, što je rezultiralo krizom Europske unije. Europski ekonomski i socijalni model suočen je s tegobnom zadaćom harmoniziranja interesa 25 država članica.

Polazeći od tih činjenica, ovaj se rad bavi različitim politikama koje tvore Europski ekonomski i socijalni model. Točno je da su istaknuti političari na nekim *policy* područjima već

razvili pristupe kako bi pojačali pozitivne učinke proširenja i integracije, a ograničili one negativne. Ali na mnogim *policy* poljima nedostaju konkretni prijedlozi reformi. Štoviše, nejasno je u kojoj su mjeri čak i postojeći prijedlozi u stanju postići konsenzus u proširenoj Europi. No takav je konsenzus nužan da bi se te politike ostvarile na razini EU-a. U ovom ćemo tekstu razmotriti jedanaest središnjih *policy* područja europske ekonomske i socijalne politike: fiskalnu politiku, Pakt o stabilnosti i rastu, monetarnu politiku i Europsku središnju banku, politiku plaća, politiku zapošljavanja i Lisabonsku strategiju, socijalnu politiku, socijalni dijalog, makroekonomsku koordinaciju, harmonizaciju poreza, poljoprivrednu politiku, strukturalnu i kohezijsku politiku te direktivu o uslugama. Na svakom od *policy* područja ukratko ćemo ispitati diskurzivni opseg svake teme kako bismo utvrdili središnje kritične točke i odgovarajuće prijedloge reformi (s naglaskom na kratkoročnu perspektivu).

Fiskalna politika i Pakt o stabilnosti i rastu

Uredbe Pakta o stabilnosti i rastu ustanovljene su kako bi se na trajnoj osnovi stabilizirala monetarna unija. Dvije uredbe koje sadržava Pakt obvezuju države koje sudjeluju u monetarnoj uniji da uspostave "programe stabilnosti" i "programe konvergencije" kao i da se pridržavaju ograničenja proračunskog deficita na 3% BDP-a.

Tijekom posljednjih nekoliko godina na vidjelo su izašle mnoge slabosti Pakta o stabilnosti i rastu. Prije svega, Pakt nije bio u stanju ublažiti sklonost k stvaranju duga niti sma-

njiti zaduženost u razdobljima ekonomskog rasta. K tome, Pakt je ostavio malo fiskalnog prostora za manevriranje u slučaju slabog ekonomskog rasta. Osobito su značajni bili problemi uzrokovani vrlo različitim regionalnim ekonomskim ciklusima i stopama inflacije. Zbog jednoobrazne strukture kamatnih stopa zemlje s višom inflacijom imaju manje realne kamatne stope od zemalja s nižom inflacijom. Time se može pokrenuti silazna spirala, kao što se nedavno moglo uočiti u Njemačkoj (slab rast i niska inflacija, relativno visoke realne kamatne stope, slabe investicije i potrošnja,

još niži rast, i tako dalje). Najnovije proširenje Europske unije dodatno je povećalo problem primjene pravila “jedne veličine koja svima odgovara”.

Također su se često kritizirale specifične uredbe: primjerice, pravilo o 3-postotnom ograničenju proračunskog deficita smatra se

previše restriktivnim i arbitrarnim. Najnovije popuštanje Pakta o stabilnosti i rastu u biti je produžetak situacija u kojima nisu pokretani postupci za slučaj prekoračenja pravila o 3-postotnom ograničenju deficita iako je došlo do njegova kršenja. Međutim, nije dogovorena strukturalna reforma Pakta o stabilnosti i rastu.

<p>Kritike Pristup “jedna veličina koja svima odgovara”</p>	<p>Prijedlozi reformi</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nastavak ekonomske integracije kako bi se ograničili različiti ekonomski ciklusi (harmonizacija zakonodavstva, direktiva o uslugama); regije s nižom inflacijom mogle bi iskoristiti cjenovne prednosti • Posebne smjernice za svaku zemlju na temelju općeg deficita u EU (odgovara prijedlogu Komisije iz sredine 1990-ih, koji je odbacilo Europsko vijeće; vidi recentan prilog u Buti/ Nava 2003) • Države Europske monetarne unije (EMU) s nižom nacionalnom zaduženošću (primjerice <50%) mogle bi biti oslobođene Pakta o stabilnosti i rastu te bi mogle sklopiti “pakt o održivom zaduženju”; stabilizacija pomoću viših deficita u razdobljima ekonomske recesije te pravilo srednjoročne ili dugoročne održivosti • Ublažavanje ekonomskih ciklusa pomoću europskog korporativnog poreza i osiguranja za nezaposlene; korporativni bi porez trebao financirati proračun EU-a, u razdobljima rasta trebao bi financirati viškove, uz ograničenje procikličke politike trošenja (isto važi i za osiguranje za nezaposlene kao osnovno osiguranje ovisno o visini dohotka). Smanjenje kupovne moći u zemljama s visokim rastom i niskom nezaposlenošću, povećanje kupovne moći u zemljama u recesijskoj fazi ciklusa (Dullien/ Schwarzer 2005) • Nezavisni “Odbor za fiskalnu politiku”, koji propisuje specifična pravila za pojedine zemlje, bio bi odgovoran Europskom parlamentu; problemi: proračunska politika je temeljna kompetencija država članica (Wyplosz 2002)
<p>Prociklički učinci zbog kriterija Pakta o stabilnosti i rastu</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Razmatranje naravi deficita: treba različito vrednovati zaduženje radi investicija – u skladu s Lisabonskom strategijom – od zaduženja radi pridržavanja kriterija potrošnje propisanih Paktom • Razmatranje nacionalnih stopa štednje; niske stope štednje (kao u Velikoj Britaniji i Portugalu) srednjoročno se odražavaju na veća opterećenja državnog proračuna (Weale 2004) • Uporaba strukturalnih proračunskih deficita kao referentne vrijednosti, uzimajući po mogućnosti u obzir buduća opterećenja mirovinskog sustava • Zlatno pravilo: dugovi samo za javne investicije (za kritiku usp. Buti et al. 2003)
<p>Previše restriktivni kriteriji Pakta o stabilnosti i rastu</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ukidanje pravila o 3-postotnom ograničenju deficita u korist koncentracije na pravilo 60-postotnog ograničenja razine zaduženosti u okviru kriterija konvergencije; evaluacija godišnjih proračunskih deficita na temelju formule “stopa rasta BDP-a x 0,6 iznad ekonomskog ciklusa” (Hishow 2005)
<p>Kriteriji konvergencije neprimjereni za nove države članice</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Orijentacija na strukturalne reforme umjesto kriterija konvergencije (osobito reforma mirovinskih sustava)

Monetarna politika i Europska središnja banka

Primarni cilj Europske središnje banke (ECB) je osiguranje monetarne stabilnosti (ciljana inflacija manja od 2%). U mjeri u kojoj taj primarni cilj nije ugrožen, očekuje se da ECB podupire ciljeve ekonomske politike i politike zapošljavanja u Europskoj uniji. Posljednjih je godina stopa inflacije obično bila iznad granice od 2%. To je 2000. i 2001. godine dovelo do prilično restriktivne monetarne politike. U međuvremenu je ECB kao svoj cilj postavila kriterij "manje od ili bar blizu 2%". Ostaje nejasno smatra li ECB stope inflacije od 1% ili ispod toga problematičnima i kako bi reagirala na tu vrstu deflatornog razvojnog trenda.

Međutim, ono što se iznad svega kritiziralo je zanemarivanje drugoga cilja cikličke podrške sredstvima monetarne politike, zbog čega su se pojavili zahtjevi za višu ciljanu inflaciju i/ili za aktivniju monetarnu politiku. Usporedbe s politikom Federalnih rezervi SAD-a pokazuju da su potonje snižavanjem kamatnih stopa brže i snažnije reagirale na fluktuacije ekonomskog ciklusa nego što je to učinila ECB. Razlozi za to su višestruki: (I) različit mandat ECB-a, (II) nužnost da izgradi kredibilnost kao nova institucija, (III) različiti teorijski pristupi i (IV) veće asimetrije u zemljama Eurozone (De Grauwe 2002. i 2005). Samo se na prvu točku može izravno utjecati političkim djelovanjem.

U svome "modelu dva stupa" za ocjenu cjenovnih fluktuacija ECB koristi kriterij očekivanja buduće inflacije na temelju niza monetarnih indikatora (razvojni trend plaća, ekonomski rast, valutni tečaj, i tako dalje). Drugi se stup odnosi na razvoj ponude novca M3 i služi srednjoročnoj prognozi. U službenom obrazloženju svoje politike kamatnih stopa ECB

se primarno pozivala na drugi stup, iako su ciljne varijable tih indikatora često bivale promašene. U literaturi se stoga pretpostavlja da ECB daje prioritet prvome stupu (De Grauwe 2002: 703; Begg et al. 2002; Lommatzsch/ Tober 2003). "Model dva stupa" opetovano je rezultirao optužbama za nekonzistentnost ECB-a.

Asimetrije među zemljama Eurozone pokazale su se problematičnima za veću fleksibilnost europske monetarne politike i politike kamatnih stopa. Zbog različitih stopa rasta i inflacije u Eurozoni Irska je, primjerice, neko vrijeme imala negativne realne kamatne stope. Suprotno tome, u Njemačkoj je realna kamatna stopa 2001. bila 3%. Problem nekolicine zemalja s visokim stopama inflacije i snažnim rastom s jedne strane, te zemalja s niskom inflacijom i slabim rastom s druge, produbio se ulaskom novih država članica u EU te će i dalje biti prisutan zbog procesa njihova ekonomskog sustizanja razvijenih zemalja EU-a.

Ako gledamo na izvanjsku vrijednost eura, pojavljuje se pitanje stabiliziranja tečajnih oscilacija u odnosu na vodeće valute, poput američkog dolara i japanskog jena, kako bi se smanjili transakcijski troškovi i ograničile devizne špekulacije. Između dva pola fleksibilnog uređenja valutnih odnosa tržišnim mehanizmima (status quo) i međusobnog vezivanja valutnih tečajeva ("Bretton Woods II") postoje prijedlozi da se uspostavi "upravljana fluktuacija" ili ciljani koridor tečajeva. Oba prijedloga impliciraju intervencije središnjih banaka čim valute dosegnu granice takvog koridora (usporedivo s Europskim monetarnim sustavom odnosno EMS-om) ili odstupe od ciljanog valutnog tečaja.

Kritike	Prijedlozi reformi
Jednostrana koncentracija na stabilnost cijena	<ul style="list-style-type: none"> Redefinicija zadaća ECB-a: stabilnost cijena i ciklički ciljevi
Nejasna ciljana inflacija	<ul style="list-style-type: none"> Simetrična (stoga jednako vrednovanje stopa inflacije koje su preniske i onih koje su previsoke) i viša ciljana inflacija od strane ECB-a (Allsopp/Artis 2003) Srednjoročna eksplicitno definirana ciljana inflacija (<i>pinpoint target</i>) od 2% (a ne koridor, budući da se to ne bi moglo postići u slučaju posebnih utjecaja (Lommatzsch/Tober 2003)
Strategija dva stupa	<ul style="list-style-type: none"> Strategija jednog stupa umjesto "strategije dva stupa" (Gerlach 2004) Mjere ECB-a samo na temelju prvoga stupa, a drugi stup samo kao kontrolni instrument
Oscilacije tečaja	<ul style="list-style-type: none"> Vezivanje valuta "Upravljana fluktuacija" Ciljani koridori tečajeva vodećih valuta

Politika plaća

U današnjem institucionalnom kontekstu EU-a politika plaća je jedan od najvažnijih preostalih nacionalnih instrumenata prilagodbe, budući da monetarna i fiskalna politika podliježu posebnim pravilima ili više nisu u rukama nacionalnih vlada. Posljednjih se godina u nastojanjima da se kompenziraju konkurentski nedostaci može uočiti snažnije uključivanje sindikata u sklapanje "socijalnih paktova" kojima se osigurava umjeren porast plaća. Kako bi se izbjegla silazna spirala plaća ("konkurentna dezinflacija"), sindikati u zemljama Beneluxa i u Njemačkoj prihvatili su 1998. godine u okviru Doornovske deklaracije politiku plaća koja se orijentira prema porastu produktivnosti. Postoje čak još dalekosežniji oblici koordinacije u Europskoj federaciji metalaca, koja razmjenom informacija, sporazumom o zajedničkim ciljevima i koordinacijom pregovora o plaćama nastoji spriječiti damping plaćama i inflatorne tendencije (Schroeder/Weinert 2003). Sindikati su od početka 1990-ih napustili cilj razvoja jednoobraznih stopa plaća u Europi (Schroeder/Weinert 2003: 577). Ta reducirana solidarnost potječe od činjenice da sindikati, s jedne strane, žele biti solidarne nadnacionalne organizacije, ali su, s druge strane, zbog europske liberalizacije postali rivali. U svakom slučaju, heterogene sindikalne strukture u zemljama EU-a sprečavaju sveeuropsku integraciju koja bi išla dalje od koordinacije.

U raspravama o budućnosti europske politike plaća nadmeću se dva različita ekonomskopolitička pristupa. Sve dosad prevladavao je neomonetaristički pristup, koji zagovara umjerenost u plaćama te istodobno decentralizaciju procesa utvrđivanja

plaća. Nasuprot tome, predstavnici postkeynesianskog pristupa smatraju nužnim sustave koordiniranih pregovora o plaćama na nacionalnoj razini i na razini EMU-a (Hein/Niechoj 2004). Središnji instrumenti za tu svrhu su sporazumi na temelju kolektivnih pregovora (*Flächentarifverträge*). Tu se pojavljuje napevost zbog decentralizacije pregovora o plaćama na sektorsku i regionalnu razinu, što se zahtijeva u Općenitim smjernicama ekonomske politike (*Broad Economic Policy Guidelines*, European Council 2003), a također i zbog prijedloga da se diferenciraju sporazumi o plaćama za zaposlenike s nižim dohotkom i za osobe koje ulaze na tržište rada, što uglavnom odgovara modelu ekonomije ponude. Naravno, obje pozicije slažu se u tome da treba spriječiti damping plaćama među državama članicama te da treba izbjegavati sporazume koji potiču inflaciju. Sporazumi o plaćama posljednjih su godina bili vrlo umjereni. Međutim, ovisno o (ekonomskopolitičkoj) perspektivi s koje polazimo, sporazumi o plaćama koji su preniski mogu imati deflatorne učinke i dovesti do pada domaće potražnje. S druge strane, neki kritičari tvrde da se decentralizacija i diferencijacija sporazuma u sektoru niskih plaća u nekim zemljama moraju nastaviti kako bi se aktivirao potencijal zapošljavanja. Na posljepku, neovisno o razini na kojoj se vode pregovori o plaćama, zahtijeva se uvođenje europske minimalne plaće (Schulten et al. 2005). Dok u mnogim zemljama EU-a postoji minimalna plaća, njemački sindikati su je smatrali prijetnjom autonomiji pregovaranja. U novije vrijeme, i kao rezultat iskustva u drugim zemljama, čini se da se ta pozicija mijenja.

Kritike Nedostatak koordinacije dogovora o plaćama	Prijedlozi reformi <ul style="list-style-type: none">• Jačanje makroekonomskog dijaloga između ECB-a, fiskalnih vlasti i socijalnih partnera; jačanje organizacijskih sposobnosti sindikata; jačanje sporazuma na temelju kolektivnih pregovora, kojima se ustanovljuje obrazac utvrđivanja plaća• Decentralizacija i diferencijacija sporazuma o plaćama
Opasnost dampinga plaćama	<ul style="list-style-type: none">• Europska minimalna plaća (primjerice, 50% odgovarajućeg nacionalnog prosječnog dohotka – Schulten et al. 2005)

Politika zapošljavanja i Lisabonska strategija

Središnji stupovi europske politike zapošljavanja su Europska strategija zapošljavanja (EES, od 1997. godine) i Lisabonska strategija (2000). EES je revidirana 2003. i snažnije je povezana s Općenitim smjernicama ekonomske politike i Lisabonskom strategijom. Prema dugoročnoj Lisabonskoj strategiji iz 2000. godine, Europa bi trebala postati "najkonkurentnije i najdinamičnije ekonomsko područje na svijetu, utemeljeno na znanju". Postoji dalekosežna suglasnost glede međusobno povezanih ciljeva Europskih smjernica o zapošljavanju i Lisabonske strategije: smanjenje nezaposlenosti, povećanje stopa zapošljavanja, povećanje stopa zapošljavanja žena, smanjenje nezaposlenosti mladih i dugotrajne nezaposlenosti, stvaranje boljih radnih mjesta, poboljšanje naobrazbe, proširenje skrbi za djecu, i tako dalje. U "ocjeni prvog poluvremena" Lisabonske strategije, što

ju je podnijela Europska komisija u proljeće 2005, ponovno je potvrđena primjerenost ovih ciljeva, iako je ustanovljeno da još nisu dostignuti (European Commission 2005a).

Odlučeno je da se iznova krene s Lisabonskom strategijom – uz koncentraciju aktivnosti na osam ključnih područja:

1. Potpora znanju i inovacijama u Europi
2. Reforma politike subvencija.
3. Poboljšanje i pojednostavljenje regulatornog okružja za poduzeća
4. Dovršetak uspostave unutarnjeg tržišta za usluge
5. Zaključenje ambicioznog sporazuma u okviru kruga pregovora WTO-a u Dohi.
6. Uklanjanje prepreka mobilnosti na područjima prometa, rada i naobrazbe.

7. Razvoj zajedničkog koncepta za ekonomske migracije.
 8. Podrška mjerama koje ublažavaju socijalne učinke ekonomskog restrukturiranja (European Commission 2005a).
 Općenito govoreći, ključna područja snažnije naglašavaju aspekte deregulacije i liberalizacije nego što je to činio izvoran popis mjera Lisabonske strategije. Unatoč reduciranoj listi osam ključnih područja, ponovo se pokazao problem provedbe tih mjera. Osobito na područjima koja su troškovno osjetljiva (primjerice, veća ulaganja u dodatnu naobrazbu, sveučilišta, i tako dalje) nije bilo nikakvog napretka, vjerojatno i zbog toga što je većina država istodobno bila suočena sa zahtjevom da poduz-

mu mjere za proračunsku konsolidaciju. Nacrt direktive o uslugama Europske komisije također je naišao na suprotstavljanje u mnogim državama članicama, a stagnirajući pregovori WTO-a u Dohi bacaju sjenu na mogući sadržaj "ambicioznih sporazuma".

Rasprave i ocjene o provedbi Europske strategije zapošljavanja, Lisabonske strategije i Općenitih smjernica ekonomske politike dovele su do njihove racionalizacije i ukazuju na potrebu snažnije međusobne koordinacije. Direktive o politici zapošljavanja omogućuju snažniju koordinaciju *policy* područja, iako je očigledno da su dosadašnji rezultati u tom pogledu bili ograničeni.

Kritike Neuspjeh u ostvarivanju ciljeva EES-a i Lisabonske strategije	Prijedlozi reformi <ul style="list-style-type: none"> • Produljenje vremenskih rokova • Stroži oblici kontrole umjesto otvorene metode koordinacije (OMC) • Povezivanje strukturalnih i kohezijskih fondova radi provedbe smjernica politike zapošljavanja • Ograničenje na politiku zapošljavanja u užem smislu (aktivnu politiku tržišta rada)
Ograničeni rezultati kao posljedica miješanih institucija	• Studije provedivosti za pojedinačne zemlje
Neučinkovitost postupka "Imenuj i osramoti"	• Jačanje javne rasprave većim uključivanjem socijalnih partnera i nacionalnih parlamenata
Ciljevi (primjerice, kvote zapošljavanja) nisu socijalno uravnoteženi	<ul style="list-style-type: none"> • Povezivanje kvantitativnih ciljeva s kvalitativnim indikatorima (primjerice, kvotama zapošljavanja žena, diferencijalima plaća i udjelom kratkoročne zaposlenosti) • Uvođenje minimalnih standarda
Neadekvatan makroekonomski koncept / kolizija s ciljevima Pakta o stabilnosti i rastu	<ul style="list-style-type: none"> • Integracija programa investiranja (naobrazba, istraživanje i razvoj) u Lisabonsku strategiju • Modifikacija Pakta o stabilnosti i rastu

Socijalna politika

Temelj je današnje socijalne politike EU-a Amsterdamski ugovor. Socijalna je politika zajednička odgovornost Europske unije i država članica. Dosad je europska socijalna politika bila *policy* područje koje podliježe mekim propisima i smjernicama. Međutim, sa svih strana dolaze zahtjevi da se paralelno s razvojem tržišnih sloboda socijalna komponenta ojača odredbama o socijalnoj politici. Dok na području radnog zakonodavstva Europa može pokazati značajnu socijalnu dimenziju (minimalne standarde), propisi na području socijalnih usluga i socijalnih odredbi ne postoje ili imaju oblik smjernica.

Ako stanje stvari ocijenimo pomoću Esping-Andersenove tipologije socijaldemokratske, liberalne i konzervativne države blagostanja, tijekom 1990-ih se ne može uočiti nikakva konvergencija oblika države blagostanja prema jedinstvenom europskom socijalnom modelu (Petring 2005). Jedan od najvažnijih razloga zašto se primjenjuju meki oblici regulacije na području socijalne politike jest heterogenost

sustava države blagostanja, koja se još povećala uslijed proširenja (Kittel 2002). Budući da su te razlike djelomice duboko ukorijenjene u nacionalnoj kulturi i tradiciji, primjena otvorene metode koordinacije na tim se područjima na prvi pogled čini ostvarivom. No, s druge strane, "tvrde" odredbe Pakta o stabilnosti i rastu i o jedinstvenom tržištu uvijek prevladavaju nad "mekim" oblicima koordinacije. Sve preporuke i sporazumi o ciljevima na području socijalne politike uključeni su u kriterije Pakta o stabilnosti i rastu i monetarnu politiku ECB-a (Scharpf 2002).

Istočno proširenje EU-a pojačalo je strahove da bi migracijska kretanja iz novih država članica EU-a mogla preopteretiti nacionalne socijalne sustave. Taj se strah temelji na obvezi da se svim radnicima i njihovim obiteljima koji migriraju unutar EU-a pruži socijalna sigurnost (EEC order no. 1408/71). Raniji krugovi proširenja nisu doveli do masovnog povećanja migracija. Međutim, pretpostavlja se da će države koje graniče s novim članicama EU-a – osobito

Njemačka i Austrija – u znatno većoj mjeri biti pogođene migracijom radne snage (Kvist 2004; Kittel 2002).

Osim prethodno spomenute direktive, koja uređuje agregiranje razdoblja osiguranja, zadržavanje prava na potpore i davanje potpora,

odredbe radnog zakonodavstva su najsnažnije integrirano područje socijalne politike. Čini se da su posljednjih godina ti minimalni standardi definitivno rezultirali poboljšanjima socijalne zaštite i u razvijenim državama blagostanja (usp. Falkner et al. 2005).

<p>Kritike Nezadovoljavajući standardi socijalne politike</p>	<p>Prijedlozi reformi</p> <ul style="list-style-type: none"> • “Tvrdi” regulacija umjesto OMC-a • Niža ograničenja za socijalne izdatke kao postotak BDP-a (Scharpf 1997) • Uvođenje europskog poreza za osiguranje egzistencijalnog minimuma / europsko osiguranje od nezaposlenosti
<p>Heterogenost onemogućuje zajedničku socijalnu politiku</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Treba zadržati različite direktive za pojedine skupine zemalja na relativno općenitoj razini
<p>Prevlast zakonodavstva o tržišnom natjecanju i monetarne politike nad socijalnom politikom</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Treba revidirati direktivu o uslugama s tog aspekta (socijalne usluge) • Uključivanje socijalnih prava u Povelju o temeljnim pravima

Socijalni dijalog

Dijalog sa socijalnim partnerima jedan je od stupova Europskoga socijalnog modela, iako su sloboda udruživanja i autonomija pregovora o plaćama još uvijek u nadležnosti država članica.

Komisija “ima zadaću poticati savjetovanje uprave i radnika na razini Zajednice i poduzet će sve značajne mjere da omogući njihov dijalog kroz uravnoteženu potporu strankama” (Članak 138 Ugovora o EU-u). To može dovesti do ugovornih sporazuma. U tu svrhu Komisija je razvila proces kontinuirana dijaloga sa socijalnim partnerima, koji se vodi s vodećim predstavnicima organizacija poslodavaca (UNICE i CEEP) i sindikalne konfederacije (ETUC). U okviru tog dijaloga razvijene su zajedničke pozicije na područjima obrazovanja i profesionalne naobrazbe, organizacije tržišta rada i orijentacije ekonomske politike. Na području zapošljavanja aktivno sudjelovanje socijalnih partnera u središtu je nove Europske strategije zapošljavanja.

Na nacionalnoj razini, u zemljama s uspješnom politikom zapošljavanja reforme tržišta rada 1980-ih i 1990-ih godina provedene su uz sudjelovanje socijalnih partnera. Danska može u tom pogledu poslužiti kao referenca, ali ista se stvar dogodila u Nizozemskoj i Švedskoj. Međutim, tijekom 1990-ih čak su i zemlje bez korporativističkih tradicija pribjegle “socijalnim paktovima” (primjerice, Italija, Irska, Španjolska). Ključni elementi tih “socijalnih paktova” bili su deregulacija tržišta rada, umjeren porast plaća, poboljšanje naobrazbe i proširenje sustava socijalne sigurnosti tako da pokriva i situacije nesigurnog zaposlenja (Hassel/Ebbinghaus 2000; Hassel 2003).

Pokušaj da se ti instrumenti prebace na europsku razinu pokazao se teškim. Od 1993. godine, a tako je uglavljeno i Amsterdamskim ugovorom 1997. godine, socijalni partneri imaju mogućnost pregovaranja o pravima zaposlenika na razini EU-a. Otad su socijalni partneri bili u stanju u većoj mjeri utjecati na politiku EU direktiva, iako je provedba na temelju odluke Vijeća ministara još uvijek nužna da bi bila pravno obvezujuća. Do danas su na tom području usvojene tri direktive (roditeljski

dopust, zaposlenje s parcijalnim radnim vremenom, zaposlenje na određeno vrijeme) i tri okvirna sporazuma (telezaposlenje, cjeloživotno učenje i stres na radnom mjestu).

Paralelno sa socijalnim dijalogom na makrorazini od 1998. godine uspostavljen je 31 granski odbor u EU-u. Jedini obvezujući rezultati dosad su bile direktive o radnom vremenu u zračnom i pomorskom prijevozu. Ostali rezultati sektorskog dijaloga još uvijek imaju status pravno neobvezujućih zajedničkih stajališta i deklaracija. Razlog za slab učinak ovog oblika regulacije prije svega je interes organizacija poslodavaca da se produlji status quo. Budući da je za pokretanje pregovora nužan konsenzus socijalnih partnera, UNICE i CEEP de facto imaju pravo veta (Schroeder/Weinert 2003: 572).

Direktiva o europskim radničkim vijećima usvojena je 1994. u namjeri da potakne socijalni dijalog na razini poduzeća. To tijelo (radničko vijeće), čija je primarna svrha informiranje i savjetovanje, dosad je uspostavljeno u otprilike 40% poduzeća koja spadaju pod jurisdikciju direktive (Lecher/Platzer 2003). U dogovoru sa sindikatima europska radnička vijeća mogu značajno pridonijeti transnacionalnoj koordinaciji. Naravno, europeizaciju kolektivnog pregovaranja mnogi nacionalni sindikati još uvijek promatraju sa skepticizmom. Europska radnička vijeća mogla bi imati značajnu ulogu nadasve u sklapanju sveeuropskih sektorskih kolektivnih sporazuma. Međutim, umrežavanje, koordinacija i razgraničenje zadaća između sindikata i europskih radničkih vijeća “još uvijek su nezadovoljavajući” (Lecher/Platzer 2003).

Osim toga, 2001. godine pokrenuta je inicijativa za promicanje socijalne odgovornosti poduzeća (*corporate social responsibility* ili CSR). CSR se bavi aspektima upravljanja ljudskim resursima, zaštitom zaposlenja, restrukturiranjem poduzeća, ekološkim pitanjima i odnosima među poduzećima. Cilj dijaloga između Europske komisije, socijalnih partnera i nevladinih organizacija

nije primarno stvaranje novih EU direktiva, nego uspostava zajedničkih standarda, učenje pomoću "modela najbolje

prakse" te uvažavanje etičkih i ekoloških aspekata u iskazivanju pokazatelja učinkovitosti kapitala.

Kritike	Prijedlozi reformi
Neravnoteža između poslodavaca i zaposlenika zbog de facto prava veta onih prvih	• Snažnije aktivnosti Europske komisije na području socijalne politike kako bi se povećao interes poslodavaca za socijalni dijalog
Nejednak utjecaj sindikata i poslodavaca	• Veće uključivanje socijalnih partnera u procese odlučivanja (slično Lisabonskoj strategiji)
Slaba koordinacija na sektorskoj razini (Keller 2003)	• Koordinacija između europskih radničkih vijeća i sindikata

Makroekonomska koordinacija

Snažnija europska koordinacija nacionalnih ekonomskih politika predmet je žestokih osporavanja te sve dosad ne postoje djelotvorni instrumenti makroekonomske koordinacije – Pakt o stabilnosti i rastu samo ograničava nacionalni manevarski prostor. Kao prvi korak k makroekonomskoj koordinaciji od 1993. godine razvijene su Općenite smjernice ekonomske politike (*Broad Economic Policy Guidelines*) te je 1999. pokrenut tzv. Kölnski proces. Posljednjih je godina sve više policy područja uključeno u Općenite smjernice ekonomske politike: one sadrže specifične preporuke za pojedinačne zemlje, a države članice odgovorne su za njihovu provedbu.¹ Međutim, ne postoje mehanizmi sankcija, budući da te smjernice pripadaju takozvanim mekim oblicima koordinacije. Makroekonomski dijalog je jedino tijelo u kojem su predstavljeni svi značajni akteri ekonomske politike: članovi Europske komisije, ministri ekonomije i financija prethodne, sadašnje i sljedeće zemlje koja predsjedava EU-om, kao i predstavnici ETUC-a, UNICE-a i ECB-a. Makroekonomski dijalog dosad nije dao pozitivne rezultate u obliku snažnijeg ekonomskog rasta. To je stanje stvari povezano s heterogenošću procjena različitih koncepcija ekonomske politike u EU-u. Ne postoji zajednička strategija pomoću koje se može prevladati sadašnji oblik "negativne integracije ekonomske politike". Stoga su strukturalne reforme i deregulacija i dalje prevladavajuće

nacionalne strategije. Pozitivna se integracija ne može postići bez zajedničkih ciljeva i europskih instrumenata. Osim rezerviranosti pojedinačnih aktera, koja je posljedica različitih ekonomskih teorija i njihova stava prema snažnijoj koordinaciji, osobito ECB nije zainteresirana da makroekonomski dijalog dobije veće ovlasti jer to smatra prijetnjom svojoj nezavisnosti (Schroeder/Wenert 2003). Stoga je makroekonomski dijalog u biti samo forum koji služi informiranju, a ne djelotvoran instrument koordinacije. Alternativa nacionalnih makroekonomskih poticaja tendencijski proizvodi neučinkovitost i/ili rezultira kontraproduktivnim posljedicama zbog niske razine pozitivne koordinacije. Primjerice, ekspanzivna financijska politika u jednoj zemlji može samo proizvesti nešto više stope inflacije od prosjeka EU te iskoristiti niže realne kamatne stope što odatle slijede za stimulaciju ekonomskih aktivnosti. Međutim, ako nekoliko država pribjegne toj strategiji, stopa će inflacije u Eurozoni porasti, što će imati za posljedicu restriktivniju politiku kamatnih stopa. Na isti način sporazumi koji ograničavaju rast plaća (kako bi se ujednačile konkurentne razlike, osobito u Njemačkoj) ostaju bez učinka, budući da njemački sporazumi o plaćama funkcioniraju kao referenca za iste takve sporazume u većini država članica. Postojeće neravnoteže imaju stoga tendenciju da se konsolidiraju ili čak da se prodube.

Kritike	Prijedlozi reformi
Nedostatak makroekonomske koordinacije	• Wyplosz (2002) predlaže nezavisni Odbor za fiskalnu politiku (FPC) koji bi ustanovio specifična pravila za pojedine zemlje. FPC bi odgovarao Europskom parlamentu • Reforma makroekonomskog dijaloga: snažnije kompetencije, obvezujuće rezolucije
Koordinacija s krivom ekonomskom orijentacijom	• Neokeynesianska makroekonomska politika u slučaju zadržavanja sadašnjih oblika koordinacije (Hein/Nichoj 2004)

¹ Od 2005. Smjernice izdaje Europska komisija zajedno sa smjernicama za politiku zapošljavanja pod nazivom "Integrirane smjernice za rast i zapošljavanje".

Harmonizacija poreza

Porezi su i dalje središnji element nacionalne sigurnosti, osobito izravno oporezivanje privatnih dohodaka i korporativne dobiti. Porezna politika EU-a dosad se odnosila pretežno na stope neizravnih poreza (poput PDV-a i poreza na potrošnju) u kontekstu harmonizacije jedinstvenog tržišta. Uz to, proračun Zajednice djelomice se financira prihodima od PDV-a. Zbog toga bi se teret doprinosa posredstvom harmonizacije trebao pravično rasporediti među svim državama članicama EU-a.² Osim toga, osigurano je da porezne odredbe ne ometaju slobodno kretanje kapitala u EU.

Zbog sve veće prekogranične konkurencije u oporezivanju korporacija, EU će se morati pozabaviti tim problemom. S proširenjem EU-a na istok broj država s niskim porezima je porastao. Primjer Irske je pokazao da niske stope poreza na korporativnu dobit i korporativnog poreza mogu pridonijeti ubrzanome ekonomskom rastu – ponekad na račun drugih država članica EU-a. Države s visokim poreznim stopama ponekad kritiziraju takvo porezno natjecanje kao porezni damping. Dugoročno raste pritisak da se snize porezne stope u tim zemljama, tako da u konačnici prihodi od oporezivanja korporacija tendencijski padaju na nulu, a korporacije koje izbjegavaju poreze imaju koristi od visoke razine infrastrukture (Jarass/Obermair 2005). Dosad je EU postigla samo donošenje "kodeksa ponašanja", koji bi trebao osigurati da se ne uvode porezne olakšice koje izobličuju tržišno natjecanje. EU nema za cilj uvođenje jednoobraznih ili minimalnih poreznih

stopa, iako bi trebalo razraditi europsku osnovu za vrednovanje korporativnog oporezivanja.

U ovom je trenutku teško pronaći homogenu i pouzdane podatke o poreznom natjecanju. Međutim, može se zaključiti sljedeće: nominalne stope poreza (osobito za korporacije) smanjile su se tijekom posljednjih nekoliko desetljeća, iako se istodobno širila porezna osnovica. Zato ukupni prihodi od poreza nisu značajno opali. Porezno je natjecanje dovelo do toga da je spriječen daljnji porast poreza; s druge strane, "utrka do dna" smanjivanjem poreza (još) se ne može zamijetiti (usp. Genschel 2005; Ganghof 2000).

Kako bi ubrzala integraciju jedinstvenog tržišta, EU je poduzela niz mjera za koordinaciju i prilagodbu poreznih sustava. Zahtjev za jednoglasnošću u Vijeću ministara još se jednom pokazao preprekom u tom pogledu. Stoga porezna politika odolijeva trendu k sve većoj integraciji (Genschel 2002). U konačnici, napredak u integraciji porezne politike tipično je povezan sa značajnim distributivnim učincima, a ne postoji vidljiv lobi koji bi se zalagao za europeizaciju porezne politike. Osim toga, Europska je komisija preslaba da bi pomogla državama članicama da prevladaju taj sukob.

Mjere koje bi išle dalje od nastojanja oko harmonizacije i koordinacije u pravcu uvođenja vlastitog izvora financiranja za EU ("EU porez") naišle su samo na sporadičnu podršku. Austrija je jedina država članica koja se izjasnila za opciju financiranja proračuna EU-a posredstvom harmoniziranoga korporativnog poreza.

Kritike	Prijedlozi reformi
Nedostatak harmonizacije	<ul style="list-style-type: none">• Primjena većinskog odlučivanja u EU na porezna pitanja• Kompetencija EU-a za prikupljanje poreza (u skladu s institucionalnim modelom monetarne politike)
Porezno natjecanje (osobito u novih država članica)	<ul style="list-style-type: none">• Sveeuropske minimalne porezne stope• Vremenski ograničene sveeuropske porezne stope• Konsolidirano korporativno oporezivanje za transnacionalna poduzeća (npr. "strogi porezni odbici na izvoru", usp. Jarass/Obermair 2005)• EU porez na financijske transakcije ("Schüsselov prijedlog")• EU porez na dohodak od kapitala

Poljoprivredna politika

Poljoprivredni proračun EU-a daleko je najveća proračunska komponenta (2004. oko 45% ukupnih izdataka, iako tendencijski opada). Zajednička poljoprivredna politika (*Common Agricultural Policy*, CAP) jedino je područje u Europskoj uniji koje je potpuno prešlo u nadležnost Zajednice. Da se zadržao status quo, najnoviji krug proširenja značio bi nedvojbeno i porast poljoprivrednog proračuna. Zbog toga je u prosincu 2003. odlučeno da se za nove države članice odgodi uvođenje poljoprivrednih subvencija (do 2013). Poljoprivredna politika EU-a podijeljena je na tri područja: tržišne intervencije (primjerice, izvozne subvencije), izravni poticaji i poticaji za razvoj ruralnih područja („drugi stup poljoprivredne politike“). Izravni poticaji čine oko 30% proračuna EU-a, što je najveća proračunska stavka. Rasprava na tom *policy* području tiče se pitanja treba li EU

i dalje usredotočiti najveći dio svojih izdataka na poljoprivrednu politiku.

Pretvaranjem izravnih poticaja u regionalno jednoobrazne poticaje seoskim imanjima ovisno o veličini (površini poljoprivrednog zemljišta) jedna je suštinska slabost stare poljoprivredne politike EU-a već uklonjena.³ Ta je promjena istodobno reforma koja je kompatibilna sa zahtjevima WTO-a, iako je jedan dio proizvoda još uvijek izuzet od tog režima. K tome, neki kritičari upozoravaju na to da će ti poticaji najviše koristiti krupnim poljoprivrednim zemljoposjednicima.

I na drugim je područjima također bilo razvojnih pomaka: U pogledu izvoznih subvencija za poljoprivredne proizvode 2004. godine je u WTO-u postignut sporazum kojim se one potpuno ukidaju. Zasad nije postignut sporazum o carinama i ograničenjima uvoza.

² U cijeloj je Europi za većinu dobara i usluga dogovorena minimalna stopa PDV-a od 15%, iako su moguće varijacije. Unutar određenih granica moguće su više ili niže porezne stope kao i iznimke za neka dobra. Općenito, iznimke su ograničene na dobra i usluge koji ne konkuriraju s dobrima i uslugama u drugim državama članicama.

³ To pretvaranje odgovara razdvajanju subvencija od proizvodnje. Države članice mogu birati između subvencija koje ovise o veličini imanja i regionalnih subvencija. U Njemačkoj je u tijeku postupni prijelaz od subvencija koje ovise o veličini imanja na regionalne subvencije.

Kritike	Prijedlozi reformi
Neučinkovit sustav (potpore)	<ul style="list-style-type: none"> Decentralizacija CAP-a (ponovna nacionalizacija u skladu s načelom supsidijarnosti): EU usvaja samo okvirno zakonodavstvo kako bi se osigurala politike usklađene s jedinstvenim tržištem, dok se konkretne poljoprivredne politike prepuštaju državama članicama
Pretjerani troškovi (osobito nakon proširenja EU-a)	<ul style="list-style-type: none"> Postupno smanjenje poticaja Sufinanciranje od strane država članica EU ekskluzivno financira „drugi stup“
Izravni poticaji vezani uz proizvode	<ul style="list-style-type: none"> Ekstenzija „razdvajanja“ poticaja i na druge poljoprivredne proizvode (osobito šećer)
Krive potpore kroz razdvajanje poticaja: najviše koristi imaju veliki racionalizirani koncerni	<ul style="list-style-type: none"> Treba utvrditi gornje granice izravnih poticaja pojedinačnim proizvođačima Poticaji za domaćinstva umjesto izravnih poticaja proizvođačima na temelju površine obrađenog zemljišta Vezivanje isplata uz „drugi stup“ (razvoj ruralnih područja, ekološki aspekti, inovacije, aspekti politike zapošljavanja)
Izvozne subvencije	<ul style="list-style-type: none"> Brza implementacija rezolucije WTO-a (ukidanje svih izvoznih subvencija)
Carine i ograničenja uvoza	<ul style="list-style-type: none"> Postupno smanjenje; pregovori u Dohi trebali bi dati prioritet izvoznim interesima industrije umjesto interesa poljoprivrednog lobija

Strukturalna i kohezijska politika

Strukturalna politika središnje je *policy* područje Europske unije. Njezina je zadaća konsolidacija ekonomske i socijalne solidarnosti (“kohezija”) u zajednici i stoga osobito promicanje rasta i zapošljavanja u nerazvijenim regijama (“regionalna politika”). Između 2000. i 2006. godine 213 milijardi eura ili trećina proračuna EU-a potrošeno je za ciljeve regionalne politike.

Strukturalni fondovi služe strukturalnoj prilagodbi nerazvijenih područja (prvi cilj), ekonomskoj i socijalnoj transformaciji područja sa strukturalnim problemima (drugi cilj) te prilagodbi i modernizaciji naobrazbe i politika zapošljavanja (treći cilj).⁴ Samo regije čiji je dohodak po glavi stanovnika niži od 75% prosjeka EU-a mogu dobiti potporu strukturalnih fondova. Za razliku od strukturalnih fondova, kohezijski fondovi *nacionalno* su orijentirani: oni podupiru ekološke i infrastrukturne projekte u siromašnijim državama članicama (čiji je BDP per capita manji od 90% prosjeka EU-a).⁵

Fundamentalno je pitanje glede budućnosti strukturalne i kohezijske politike EU-a kako asimilirati ekonomsku snagu i životni standard država članica: Trebaju li strukturalno slabe regije dobivati potpore ili, naprotiv, valja investirati u središta rasta? Treba li zadržati regionalni pristup ili suverenost glede resursa i projekata treba prepustiti državama članicama (ili tržištu)? Pozadina tih pitanja je prevladavajuća nesigurnost u pogledu učinkovitosti europske strukturalne i kohezijske politike.

Ta se debata intenzivirala, u najmanju ruku o pitanjima raspodjele, pristupanjem deset novih država članica u svibnju

2004, jer su time značajno porasle regionalne razlike u EU-u. Prema sadašnjem režimu strukturalnih i kohezijskih fondova, gotovo sve stare države članice izgubit će pravo na potporu (samo Grčka, Portugal i Španjolska ostali su ispod 90% prosjeka EU-a nakon proširenja 2004. godine). Ako bi se kriteriji prilagodili na taj način da regije koje su dosad primale potporu i dalje zadrže to pravo, resursi za strukturalnu i kohezijsku politiku morali bi se značajno povećati. U pregovorima o financijskom okviru za razdoblje 2007-2013. predviđeno je, naprotiv, smanjenje doprinosa na 1,14%, uključujući i restrikcije u području strukturalne i kohezijske politike.

Radikalniji prijedlozi zahtijevaju ukidanje strukturalnih i kohezijskih fondova zbog njihove neučinkovitosti, ili bar značajno strože selekcijske kriterije za države primateljice potpore (primjerice, BDP per capita manji od 50% prosjeka EU-a, Boldrin/Canova 2003). Umjereniji prijedlozi zagovaraju sufinanciranje regionalnih programa iz nacionalnih izvora, kako bi se povećalo “vlasništvo” nad tim mjerama (Weise 2003). Ili se predlaže da se napusti regionalni pristup u korist nacionalnog pristupa, s ciljem izgradnje institucija i investicija u istraživanje i razvoj, profesionalnu naobrazbu i infrastrukturu. Te bi mjere bile uvjetne i vrednovale bi se pomoću standarda kvalitete (*benchmarks*) (Sapir 2003: 146-150).

Za financijsko razdoblje 2007. - 2013. Europska komisija predlaže reviziju svoje sadašnje politike, s ciljem intenziviranja povratne sprege, koncentracije na urbana pitanja, transfera odgovornosti na države članice i regije u pitanjima financijske kontrole te redukcije broja financijskih instrumenata. Time bi se sačuvala regionalna orijentacija.

⁴ Najvažniji strukturalni fondovi su (I) Europski fond za regionalni razvoj (EFRE), (II) Europski socijalni fond, orijentiran na politiku zapošljavanja i (III) Europski fond za poljoprivredno usmjeravanje i jamstva (EAGGF), koji podupire strukturalne reforme poljoprivrede i razvoj ruralnih područja.

⁵ Od 1. svibnja 2004: Cipar, Češka, Estonija, Grčka, Latvija, Litva, Mađarska, Malta, Poljska, Portugal, Slovačka, Slovenija i Španjolska.

<p>Kritike Nedovoljni resursi za održavanje sadašnje razine isplata</p>	<p>Prijedlozi reformi</p> <ul style="list-style-type: none"> • Povećanje EU proračuna • Uvođenje strožih kriterija za strukturalne fondove • Koncentracija strukturalne politike na investicije u infrastrukturu i naobrazbu (ukidanje subvencija za ribarstvo i poljoprivredu, usvajanje primjerenih programa poljoprivredne politike, o čemu je djelomice već donesena odluka) • Ponovna nacionalizacija strukturalne i regionalne politike • Švedska i Nizozemska razmatraju smanjenje regionalnih potpora u korist koncentracije potpore na cijelu zemlju (ukidanje strukturalnih fondova, ostaju samo kohezijski fondovi) • Ukidanje kohezijskih fondova (potpore zemljama) u korist zadržavanja samo regionalne potpore
<p>Smanjenje potpore za manje razvijena područja u EU-15</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Utvrđivanje dva praga kvalifikacije za potpore (jedan za manje razvijene regije u EU-15 i drugi za drugi za nove države)
<p>Neučinkovitost regionalne potpore</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ukidanje • Značajno stroži selekcijski kriteriji (BDP per capita manji od 50% prosjeka EU-a, Boldrin/Canova 2003) • Naglasak na individualnim projektima (bez regionalnog fokusa) i metropolitanskim zonama rasta (European Commission 2004)
<p>Dvojbe glede učinkovitosti strukturalne politike</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Snažnija povezanost s ciljevima Lisabonske strategije • Primjena OMC-a na strukturalnu politiku • Obvezatno sufinanciranje programa iz nacionalnih izvora ("vlastništvo" nad programima, Weise 2003) • Izgradnja institucija • Investicije u istraživanje i razvoj, (dodatna) naobrazba i infrastruktura • Standardi kvalitete (<i>benchmarking</i>) i uvjetovanje resursa (Sapir 2003)

Direktiva o uslugama

Svrha Direktive o uslugama je stvaranje harmoniziranog unutarnjeg tržišta EU-a za usluge do 2010. Direktiva je stoga izravno povezana s Lisabonskom strategijom, čiji je cilj da Europu učini "najkonkurentnijim ekonomskim područjem na svijetu".

Stvaranje unutarnjeg tržišta EU-a za usluge zahtijeva usvajanje zakonskih i administrativnih odredbi. U skladu s nacrtom koji je Europska komisija predstavila 13. siječnja 2004. (Bolkensteinova direktiva) i izmijenjenom verzijom od 24. veljače 2004., provedba tih odredbi postići će se, prvo, ukidanjem nacionalnih propisa o takozvanom načelu zemlje podrijetla: u slučaju kad usluge samo privremeno prelaze granice, načelo zemlje podrijetla primjenjuje se na onoga tko pruža usluge, u kombinaciji s ekstenzivnom zabranom restrikcija u zemlji koja prima usluge. Kontrola i nadzor nad pružateljem usluga ovise o zemlji podrijetla. Glede ostalih postupaka države članice bi trebale zajednički (na temelju uzajamnog vrednovanja i procedure stručnog recenziranja [*peer review*]) dogovoriti dodatna pravila. Nove restrikcije individualnih država članica podliježu potvrdi Komisije.

U političkim i akademskim raspravama sporno je koje bi posljedice imala provedba neizmijenjene direktive za pojedinačne države članice. Da li bi dovela, čega se mnogi boje, do "utrke do dna" u radnim, socijalnim i kvalitativnim standardima ili do konvergencije usporedivih usluga s obzirom na cijene i kvalitetu (Böhret et al. 2005; Matuschek 2005)? Glavni direktorat za unu-

tarnje tržište i usluge zastupa gledište da direktiva o uslugama nije bitna inovacija u odnosu na postojeće pravo EU-a. Zaposlenici bi već bili osigurani u sustavima socijalne sigurnosti u svojim zemljama, a umjesto prekogranične kontrole i nadzora suradnja pojedinačnih administrativnih agencija bila bi bolji pristup. S tog gledišta direktiva o uslugama primarno je pokušaj da se debirokratizira Europa. Međutim, ostaju nejasnoće u vezi izuzetaka u slučaju upućivanja zaposlenika iz jedne u drugu zemlju EU-a, što je uređeno Direktivom o upućivanju radnika (96/71/EC) (članak 24 Direktive o uslugama).⁶ Direktiva o upućivanju radnika ostaje na snazi, iako su se mogućnosti država članica da kontroliraju radna mjesta značajno smanjile (primjerice, nije dopušteno obvezati zaposlenike upućene u druge zemlje EU-a da sa sobom nose dokumente o socijalnom osiguranju). Također je nejasno kakav će učinak imati direktiva na načelo lokalne samouprave u Njemačkoj.⁷ Uključivanje "usluga od općeg ekonomskog interesa" u Direktivu o uslugama moglo bi značajno smanjiti slobodu lokalne samouprave. Eksplicitno su isključene samo "netržišno određene usluge", kao i opskrba plinom, vodom, električnom strujom, poštanskim uslugama i električnim komunikacijama. Za ta je područja Europska komisija već donijela zasebne direktive u okviru svoje politike tržišnog natjecanja. Time Komisija nastoji ostvariti cilj da monopoli budu dopušteni samo u slučaju infrastrukture za zadaće od općeg

⁶ Direktiva o upućivanju radnika određuje da se na zaposlenike koji dolaze izvan EU-a imaju primjenjivati isti minimalni zakonski standardi glede radnog vremena, praznika i zdravstvene zaštite koji važe za domaće zaposlenike. Za sektor građevinarstva uz to je predviđena minimalna plaća.

⁷ Načelo lokalne samouprave omogućuje slobodnu odluku o tome tko će i na koji način davati javne usluge i usluge orijentirane na javno blagostanje (hoće li to biti komunalna poduzeća lokalne jedinice ili privatna poduzeća).

ekonomskog interesa, a da pritom konkurenti imaju pristup infrastrukturi. Međutim, Komisija odbija definirati “zadace od općeg interesa”, pa je teško ocijeniti razmjere liberalizacije koje bi na tom području polučila Direktiva. Mišljenje

Odbora za unutarnje tržište i zaštitu potrošača Europskog parlamenta stoga eksplicitno predviđa pravo država članica da neovisno definiraju što razumiju pod “zadacama od općeg interesa” (European Parliament 2005a, amandman 7).

Kritike	Prijedlozi reformi
Nejasan koncept usluga	<ul style="list-style-type: none"> • Pozitivna lista • Eksplicitne iznimke za zdravstvene i socijalne usluge te socijalnu skrb (European Parliament 2005)
“Horizontalni pristup” (umjesto inače uobičajenih odredbi specifičnih za pojedinačne grane)	<ul style="list-style-type: none"> • Specifične odredbe za pojedinačne sektore • Revizija negativne liste usluga koje su isključene iz Direktive (osobito na području javnih/socijalnih usluga) • Produljenje prijelaznih razdoblja radi zaštite važnih predmeta što podliježu zakonskoj zaštiti (zdravlje, zaštita potrošača, okoliš, usp. Böhret et al. 2005)
Načelo zemlje podrijetla	<ul style="list-style-type: none"> • Načelo zemlje podrijetla tek nakon harmonizacije • Načelo zemlje podrijetla kao pilot-projekt u određenim sektorima • Odbacivanje načela zemlje podrijetla
Neizvjesnosti u vezi s iznimkama u slučaju upućivanja zaposlenika iz jedne u drugu zemlju EU-a, čiji je status uređen Direktivom o upućivanju radnika (96/71/WC, članak 24)	<ul style="list-style-type: none"> • Revizija i pojašnjenje (European Parliament 2005) • Revizija Direktive o upućivanju radnika i njezino izbacivanje iz Direktive o uslugama (European Parliament 2005) • Snažnija prava kontrole upućivanja radnika za države članice (dakle države u koju se radnici upućuju)

Zaključak: Kartografija interesa za novi konsenzus

Umjesto da u ovom stadiju ponudi zaključke, Zaklada Friedrich Ebert odlučila je provesti istraživački projekt o ekonomskom okviru i socijalnoj dimenziji europske integracije. Na temelju gore opisane raznolikosti konkurentskih *policy*-opcija za zajedničku europsku ekonomsku i socijalnu politiku, te vodeći računa o sadašnjoj krizi Europske unije, želimo analizirati politička stajališta i interese koji se od-

nose na ekonomske i socijalne aspekte europske integracije. Naš je cilj identifikacija stajališta u relevantnim *policy* područjima pomoću kojih bi se moglo pronaći konsenzus – svojevrsna *karta interesa* u proširenoj Europi. Planirani istraživački projekt uključuje sveeuropsko ispitivanje mišljenja vođa i viših dužnosnika u vladama, političkim strankama, sindikatima i drugim institucijama. Projekt se provodi od jeseni 2005. do sredine 2006.

Literatura

- Allsopp, Christopher/ Artis, Michael, 2003: The Assessment: EMU, Four Years on, *Oxford Review of Economic Policy*, 19 (1): 1-29.
- Begg, David/ Canova, Fabio/ De Grauwe/ Fatas, Paul Antonio/ Lane, Philip R., 2002: Surviving the Slowdown, *Monitoring the European Central Bank*, No. 4, CEPR, London.
- Böhret, Carl/ Grunow, Dieter/ Ziekow, Jan, 2005: *Überprüfung ausgewählter Aspekte des Vorschlags zu einer Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Dienstleistungen im Binnenmarkt KOM 2004 (2)*, Studija za saveznu pokrajino Nordrhein-Westfalen, Speyer/Duisburg.
- Boldrin, Michele/ Canova, Fabio, 2003: Regional Policies and EU Enlargement, u: Funck, Bernard/ Pizzati, Lodovico (ur.), *European Integration, Regional Policy, and Growth*, Washington DC: 33-94.
- Buti, Marco/ Eijffinger, Sylvester/ Franco, Daniele, 2003: Revisting EMU's Stability Pact: A Pragmatic Way Forward, *Oxford Review of Economic Policy*, 19 (1): 100-111.
- Buti, Marco/ Nava, Mario, 2003: Towards a European Budgetary System, referat pripremljen za godišnji kongres IIPF, http://www.iue.it/RSCAS/WP-Texts/03_08.pdf.
- De Grauwe, Paul, 2002: Challenges for Monetary Policy in Euroland, *Journal of Common Market Studies*, 40 (4): 693-718.
- De Grauwe, Paul, 2005: The Eurozone: Problems and Prospects, prezentacija na kolokvijuu povodom 50. godišnjice CES-a, lipanj, <http://www.econ.kuleuven.be/eng/ew/PDF%2050%20jaar%20CES/De%20Grauwe.pdf>.
- Dullien, Sebastian/ Schwarzer, Daniela, 2005: *Eurozone unter Hochspannung*, SWP-Aktuell 21, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin.
- Enderlein, Henrik, 2004: *Nationale Wirtschaftspolitik in der europäischen Währungsunion*, Frankfurt am Main.
- Europäische Kommission, 2004: *Die Kohäsion am Wendepunkt 2007. Verordnungsvorschläge der Europäischen Kommission zur Reform der Kohäsionspolitik (Zeitraum 2007-2013)*, http://www.europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docgener/informat/reg2007_de.pdf
- Europäische Kommission, 2005a: Zusammenarbeit für Wachstum und Arbeitsplätze. Ein Neubeginn für die Strategie von Lissabon. KOM (2005) 24, http://europa.eu.int/growthandjobs/pdf/COM2005_024_de.pdf.
- Europäische Kommission, 2005b: Gemeinsame Maßnahmen für Wachstum und Beschäftigung: Das Lissabon-Programm der Gemeinschaft. KOM (2005) 330 endgültig, http://europa.eu.int/growthandjobs/pdf/COM2005_330_de.pdf.
- Europäischer Rat, 2003: Empfehlung 2003/555/EG des Rates vom 26. Juni 2003 zu den Grundzügen der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft (Zeitraum 2003-2005), <http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/125056.htm>.
- Europäisches Parlament, 2005a: Entwurf eines Berichts des Ausschusses für Binnenmarkt und Verbraucherschutz über den Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Dienstleistungen im Binnenmarkt, http://www.dienstleistungs-richtlinie.dgb.de/dokumente/1_2_gebhardtbericht_teil1u2.pdf/file_view_raw.
- Europäisches Parlament, 2005b: Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Dienstleistungen im Binnenmarkt, http://www.dienstleistungs-richtlinie.dgb.de/dokumente/1_2_van_lancker_5_2005.pdf/file_view_raw.
- Falkner, Gerda/ Treib, Oliver/ Hartlapp, Miriam/ Leiber, Simone, 2005: *Complying with Europe. EU Harmonisation and Soft Law in the Member States*, Cambridge.
- Funck, Bernard/ Pizzati, Lodovico (ur.), 2003: *European Integration, Regional Policy, and Growth*, Washington DC.
- Ganghof, Steffen, 2000: Adjusting National Tax Policy to Economic Internationalization Strategies and Outcomes, u: Scharpf, Fritz W./ Schmidt, Vivien A., *Welfare and Work in the Open Economy*. (Vol. II) *Diverse Responses to Common Challenges*, New York: 597-645.
- Genschel, Philipp, 2002: *Steuerharmonisierung und Steuerwettbewerb in der Europäischen Union*, Frankfurt am Main.
- Genschel, Philipp, 2005: Globalization and the Transformation of the Tax State, *European Review*, 13 (1): 53-71.
- Gerlach, Stefan, 2004: The Two Pillars of the European Central Bank, *Economic Policy*, 19 (40): 390-439.
- Hassel, Anke, 2003: The Politics of Social Pacts, *British Journal of Industrial Relations*, 41 (4): 707-726.
- Hassel, Anke/ Ebbinghaus, Bernhard, 2000: Striking Deals. Concertation in the Reform of Continental European Welfare States, *European Journal of Public Policy*, 7 (1): 44-62.
- Hein, Eckhard/ Niechoj, Torsten, 2004: *Leitlinien für ein dauerhaftes Wachstum in der EU? Konzept und Wirkung der Grundzüge der Wirtschaftspolitik*, WSI-Diskussionspapier Nr. 126, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Forschungsinstitut in der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.
- Hishow, Ognian N, 2005: *Die Reform des Stabilitäts- und Wachstumspaktes*, SWP-Aktuell 5, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin.
- Jarass, Lorenz/ Obermair, Gustav, 2005: Vorschlag für ein zukünftiges EU-Steuersystem, mimeo
- Keller, Berndt, 2003: Sektorale Sozialdialoge – vernachlässigte Bestandteile europäischer Arbeitsbeziehungen, *Industrielle Beziehungen*, 10 (1): 9-40.
- Kittel, Bernhard, 2002: *EMU, EU Enlargement, and the European Social Model. Trends, Challenges, and Questions*, MPIfG Working Paper 02/1, Köln.

Kvist, Jon, 2004: Does EU Enlargement Start a Race to the Bottom? Strategic Interaction Among EU Member States in Social Policy, *Journal of European Social Policy*, 14 (3): 301-318.

Lecher, Wolfgang/ Platzer, Hans-Wolfgang, 2003: Europäische Betriebsräte, u: Schroeder, Wolfgang/ Wessels, Bernhard (ur.), *Die Gewerkschaften in Politik und Gesellschaft der Bundesrepublik Deutschland*, Wiesbaden: 588-613.

Lommatzsch, Kirsten/ Tober, Silke, 2003: *Reform der geldpolitischen Strategie der Europäischen Zentralbank*, Wochenbericht des DIW 7/03, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin.

Matuschek, Milosz, 2005: Bolkestein-Richtlinie: Ein Anschlag auf das Europäische Sozialmodell?, *CAP-News*, 21. 4. 2005, <http://www.cap-lmu.de/aktuell/positionen/2005/bolkenstein.php>

Petring, Alexander, 2005: New Labour im Vergleich. Konvergenz oder Divergenz in der europäischen Sozialdemokratie?, u: Berg, Sebastian/ Kaiser, André (ur.), *New Labour und die Modernisierung Großbritanniens*, Augsburg (u tisku).

Pisany-Ferry, Jean, 2002: Fiscal Disciplin and Policy Coordination in the Eurozone. Assessment and Proposals, <http://www.pisany-ferry.net/base/re02-gea-discipline-vmaj.pdf>.

Sapir, André (ur.), 2003: *An Agenda for a Growing Europe. Making the EU Economic System Deliver*, Report of an Independent High-Level Study Group established on the initiative of the President of the European Commission, srpanj, Bruxelles.

Scharpf, Fritz W, 1997: Economic Integration, Democracy and the Welfare State, *Journal of European Public Policy*, 4 (1): 18-36.

Scharpf, Fritz W, 2002: The European Social Model. Coping with the Challenges of Diversity, *Journal of Common Market Studies*, 40 (4): 645-670.

Schroeder, Wolfgang/ Weinert, Rainer, 2003: Europäische Tarifpolitik. Ein neues Politikfeld?, u: Schroeder, Wolfgang/ Wessels, Bernhard (ur.), *Die Gewerkschaften in Politik und Gesellschaft der Bundesrepublik Deutschland*, Wiesbaden: 565-587.

Schulten, Thorsten/ Schäfer, Claus/ Bispinck, Reinhard/ Rieger, Andreas/ Ringger, Beat/ Baumann, Hans/ Husson, Michel/ Math, Antoine, 2005: Thesen für eine europäische Mindestlohnpolitik, Düsseldorf, http://www.boeckler.de/pdf/wsi_thesen_mindlohn_de.pdf.

Weale, Martin, 2004: National Saving and the Stability and Growth Pact, *Journal of Common Market Studies*, 42 (5): 1033-1038.

Weise, Christian, 2003: What Future for EU Regional Policy?, u: Funck, Bernard/ Pizzati, Lodovico (ur.), 2003: *European Integration, Regional Policy, and Growth*, Washington DC: 231-240.

Wyplosz, Charles, 2002: *Fiscal Policy. Institutions versus Rules*, CEPR Discussion Paper No. 3232.

Za izdavače:
Mirko Hempel (Zaklada Friedrich Ebert)
i dr. sc. Antun Vujić (Novo društvo)

Ured Zaklade Friedrich Ebert
Praška 6, 10 000 Zagreb
www.fes.hr

Novo društvo
Zaklada za razvitak socijaldemokracije
Ilica 61, 10 000 Zagreb
www.novodrustvo.hr

► RADNE BILJEŽNICE **SOCIJALDEMOKRACIJE**